DIÁLOGOS DEL SIPI

Conversación con
Anna Lucía D'Emilio

Asesora Regional en Educación para
UNICEF en América Latina y Caribe

El Desarrollo Infantil en el contexto latinoamericano

Noviembre 2013


















Anna Lucía D'Emilio[1]

Asesora Regional de Educación de UNICEF en América Latina y Caribe

« Debemos apuntar a fortalecer una cultura de derechos que reconozca la importancia del desarrollo infantil temprano como una realización de los derechos del niño. Del niño de hoy, más allá de sus potencialidades para el futuro»

Anna Lucia D´Emilio es socióloga y antropóloga, egresada de la Universidad de Urbino en Italia.

En América Latina inició su labor en la amazonia peruana capacitando a docentes indígenas y participando de investigaciones etnográficas. Se desempeñó como Experta Asociada en la Oficina Regional de UNESCO para América Latina y Caribe, OREALC, desde donde trabajó junto a UNICEF en la promoción de la educación intercultural bilingüe en el marco del desarrollo infantil. Desde 1988 a la fecha es funcionaria de UNICEF. Fue jefa de Educación de UNICEF en Bolivia, Camboya y Kosovo. Asimismo, se desempeñó como Representante de UNICEF en Venezuela por un periodo de cinco años. Desde 2007 es Asesora de Educación para la oficina regional de UNICEF para América Latina y Caribe.

[1] *La versión final de este texto fue elaborada por Vanesa D'Alessandre a partir de los insumos realizados por Carolina Duer*



Para comenzar nos interesa conocer el debate actual en torno a la primera infancia en la región ¿cuáles son sus puntos sobresalientes?

Actualmente hay un entendimiento común en la región en torno a la importancia de los primeros años de vida para el desarrollo del niño y de la niña.

Los países han avanzado en la formulación de marcos normativos que dan lugar a políticas y planes integrales a favor de la primera infancia[2]. Esto configura un cambio conceptual respecto de un tiempo en el que prevalecían las intervenciones de tipo sectorial.

También se ha logrado un aumento en la inversión para este grupo poblacional, aunque esto sea difícil de cuantificar por el modo en que se registra esta información en los países de la región.

Frente a las desigualdades sociales de origen, es necesario redoblar el compromiso para igualar las oportunidades de todos los niños desde el comienzo. La educación y la atención integral de la primera infancia no es sólo una instancia de preparación para la escuela primaria.

Recientemente se ha incluido en la agenda pública la prevención de la violencia contra la niñez, particularmente en la calle, en las instituciones y en la escuela[3].

¿Existen posiciones divergentes en el debate en torno a la primera infancia?

Actualmente ningún país pondría en duda la centralidad de la primera infancia, pero son pocos los países que despliegan políticas a gran escala. En relación con la violencia contra los niños y niñas, se han revisado los marcos jurídicos para la

[2] La Convención internacional de los Derechos del Niño promueve la creación, en cada país, de un Sistema Integral de Protección de Derechos de la Infancia. Es por esto que, al adherir a la misma, los Estados asumen el compromiso de transitar hacia un nuevo andamiaje normativo para la primera infancia que incorpore el paradigma de la CIDN.
Más información puede consultarse en la serie Itinerarios de los Datos Destacados del SIPI, disponibles en http://www.sipi.siteal.org/publicaciones

[3] El informe *La violencia contra los niños, niñas y adolescentes. Magnitud y desafíos para América Latina* puede consultarse en http://www.unicef.org/lac/Conferencia_Sub-Regional__Intervencion_Nils_Kastberg(4).pdf
El informe *Acabar con la violencia contra los niños, niñas y adolescentes* puede consultarse en http://www.unicef.org/lac/capitulo0(2).pdf
El informe *Violencia escolar en América Latina y el Caribe. Superficie y fondo* puede consultarse en http://www.unicef.org/lac/violencia_escolar_OK.pdf
Más información y otros recursos vinculados con el trabajo de UNICEF para acabar con la violencia contra niños y niñas pueden encontrarse en http://www.unicef.org/spanish/protection/index_violence.html; http://www.unicef.org/lac/overview_4176.htm

prevención de la violencia en la escuela, pero aún hoy, hay países en donde el castigo corporal está incorporado en el marco legal[4].

Si bien hay consenso en torno a la relevancia de la primera infancia, hay divergencias en la aplicación de los principios que establece la Convención Internacional de los Derechos del Niño, lo cual lleva a preguntarnos si el desarrollo de la primera infancia importa porque se lo considera un fin en sí mismo o por el contrario, porque es útil para algo más.

¿Cuál es la posición de UNICEF frente a este interrogante?

Nuestro discurso y nuestras acciones se basan en los principios establecidos en la Convención Internacional de los Derechos del Niño. Es indudable que la protección de la primera infancia repercute en otras dimensiones de la vida, en el futuro de los niños y en el desarrollo de los países. Los enfoques economicistas han tomado mucha fuerza desde que Heckman, premio nobel de economía en el año 2000, indicó que no hay ninguna otra inversión que tenga más alta tasa de retorno[5]. De todas formas, los enfoques economicistas son muy importantes pero presentan serias limitaciones para percibir situaciones específicas de vulneración de derechos y por ello, no pueden regir las políticas orientadas a la primera infancia[6] con enfoque de equidad.

Debemos apuntar a fortalecer una cultura de derechos que reconozca la importancia del desarrollo infantil temprano como una realización de los derechos del niño. Del niño de hoy, más allá de sus potencialidades para el futuro.

---

[4] En el informe *Prohibir el castigo corporal de los niños. Guía sobre la reforma legal y otras medidas* se señala: "Una condición necesaria para que la prohibición del castigo corporal sea efectiva consiste en que ésta esté explícitamente enmarcada en las leyes. Las normativas o directrices no son suficientes porque no dan un nivel igual de protección legal contra agresiones a niños y a menudo se ven mermadas frente a defensas y justificaciones legales del castigo corporal. La prohibición legal requiere una declaración clara y contundente de que todo el castigo corporal está prohibido. Los niños, al igual que toda la gente, tienen derecho a una igual protección ante la ley, y por tanto a protección contra la agresión. Y este derecho debería ser respetado en todos los entornos, en el seno de la familia, en la escuela, en el sistema penal juvenil, en todos los regímenes de acogida (instituciones, centros y casas de acogida, centros diurnos, etc.), en la sociedad y en el trabajo." El texto completo puede consultarse en
http://www.endcorporalpunishment.org/pages/pdfs/LegalReformHandbookSpanish.pdf
Más información sobre legislación, publicaciones y noticias relacionadas con el castigo físico hacia los niños, niñas y adolescentes puede consultarse en http://www.acabarcastigo.org/. *Acabar castigo* (*End corporal punishment* en ingles) es una alianza constituida por un conjunto de organizaciones de la sociedad civil que busca eliminar el castigo físico y humillante hacia los niños y niñas a través de la difusión de conocimientos e información sobre la problemática y de la implementación de acciones de incidencia política y social.

[5] Los estudios econométricos de Heckman promueven la inversión en la primera infancia como una estrategia efectiva para reducir los costos sociales futuros.
Más información puede encontrarse en http://www.earlytorisekids.com/resources/heckman_spanish.pdf

[6] En línea con estas afirmaciones, en el Cuaderno del SIPI: *El desarrollo infantil temprano. Entre lo político, lo biológico y lo económico* se señala que: "La inversión en la primera infancia, en general, y en el Desarrollo Infantil Temprano (DIT), en particular, se justifica apelando a distintos tipos de argumentos: el reconocimiento del derecho de los niños a vivir un presente pleno y acceder a oportunidades para el futuro; la identificación de los primeros años de vida como un momento crucial para el desarrollo de capacidades y competencias cognitivas, afectivas y sociales; y las altas tasas de retorno que conlleva la inversión social en la primera infancia. Estas tres líneas discursivas –que resultan convergentes en algunos puntos y divergentes en otros– atraviesan el debate sobre la relevancia de invertir en la primera infancia y definen los lineamientos que fundamentan las acciones promovidas por los organismos internacionales de cooperación y crédito que contribuyen a moldear la agenda pública sobre el problema en los países de América Latina"
El texto completo puede consultarse en
http://www.sipi.siteal.org/sites/default/files/sipi_publicacion/sipi_cuaderno_desarrollo_temprano_20130927_0.pdf

Para UNICEF priman los derechos de los niños y los derechos de las mujeres. Este es un tema del que se habla poco. La atención a la primera infancia no es sólo un derecho del niño y de la niña, es también un derecho de las mujeres.

Los servicios públicos para la primera infancia dan la posibilidad a las mujeres y a las madres de no renunciar a sus trabajos y expectativas, dejando espacio para su desarrollo personal.

Es importante pensar los derechos del niño también desde la óptica de los derechos de las mujeres y de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer[7].

Es preciso trabajar con más fuerza para revertir la distribución de roles tradicionales basados en el género que exacerban la desigualdad, la discriminación y la homofobia[8].

El tema de la familia tampoco puede ser descuidado. Tenemos que acostumbrarnos a que hay diferentes formas de familia, incluyendo las monoparentales. En América Latina hay muchos hogares donde no hay padres y ese aspecto tiene que ser incluido en el debate sobre la atención a la primera infancia[9]. No podemos desplegar un discurso único, asumiendo que el niño tiene un papá, una mamá y que esa es su familia.

Otro asunto relevante que no está siendo debidamente considerado tiene que ver con el involucramiento de los hombres en el cuidado y el desarrollo de los niños y en la prevención de la violencia. Cuando está el padre, hay que involucrarlo. Los programas de desarrollo infantil no pueden dirigirse sólo a las madres.

También hace falta un abordaje más integral de los múltiples factores de exclusión. Por lo general, los programas dirigidos a la primera infancia, consideran las dimensiones de la exclusión separadamente. Está presente el asunto de las discapacidades, el asunto de la discriminación hacia los pueblos indígenas, pero no se ve cómo todas esas dimensiones interactúan, creando una situación bastante más compleja de la que tenemos si analizamos sólo una a la vez.

---

[7] El 18 de diciembre de 1979, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que entró en vigor como tratado internacional el 3 de septiembre de 1981. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer se encarga de velar por la aplicación de la Convención, cuyo texto integro puede consultarse en http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm

[8] En el cuaderno del SITEAL "Soy lo que ves, y no es: adolescentes y jóvenes que no estudian ni trabajan" se señala el modo en que los enfoques productivistas impiden debatir públicamente las consecuencias que traen aparejados los roles tradicionales de género. El texto completo puede consultarse en http://www.siteal.org/cuadernos/468/soy-lo-que-ves-y-no-es-adolescentes-y-jovenes-que-no-estudian-ni-trabajan-en-america-l

[9] Considerando el periodo 2000-2010, en todos los países de la región, con excepción de Paraguay, se verifica una disminución del porcentaje de hogares biparentales sobre el total de aquellos que cuentan con niños de hasta 8 años de edad. Más información sobre los cambios en los patrones de conformación familiar puede encontrarse en el apartado "¿Qué familia?" del Cuaderno del SIPI: *La familia como espacio de realización de los derechos del niño* disponible en http://www.sipi.siteal.org/sites/default/files/sipi_publicacion/sipi_cuaderno_2_20130618.pdf.pdf



Otro aspecto que hay que tomar más en cuenta tiene que ver con el involucramiento de las familias y de la comunidad, que muchas veces está presente en el diseño de una política, pero no se lleva a la práctica en su implementación.

Por otro lado, tenemos que empezar a poner en la agenda el rol de los medios de comunicación en lo que refiere a la primera infancia: ¿Qué es lo que transmiten? ¿Qué modelos promueven? ¿Cómo ayudan o no al desarrollo de la primera infancia?

Finalmente, al pensar en los programas dirigidos a los niños, un vacío que tenemos en la región es la inclusión de todo lo vinculado al desarrollo sostenible. Es sumamente importante que la conciencia ambiental se vaya madurando desde la primera infancia.

Durante los últimos años ¿Cuáles han sido los principales encuentros en los que la agenda sobre primera infancia fue puesta en discusión?

Cada dos años se realizan en Cuba encuentros de debate en los que, aún cuando el título aluda a la educación inicial y preescolar, los temas tratados son amplios y apuntan al desarrollo integral de la primera infancia[10].

En cuanto a la promoción de espacios orientados a los tomadores de decisión, debe destacarse la labor emprendida por la Organización de Estados Americanos (OEA). En el año 2007, en Cartagena, los estados miembros firmaron un Compromiso Hemisférico por la Educación de la Primera Infancia[11]. En el marco de este Compromiso, la OEA ha venido organizando numerosos encuentros por ejemplo en Paraguay y en Costa Rica.

En los últimos años también se realizaron encuentros sobre responsabilidad social empresarial e inversión para la primera infancia, promovidos por la OEA[12]. La responsabilidad social empresarial configura un asunto importante en sus dos dimensiones: una tiene que ver con todo lo que se pueda hacer por los niños del país donde las empresas operan y la otra se relaciona con el compromiso que las empresas deben asumir directamente con los niños de sus trabajadores[13].

[10] Se trata de los Encuentros Internacionales de Educación Inicial y Preescolar. El XI Encuentro: "De la gestación al futuro: tránsito, articulación y continuidad", se efectuará del 8 al 10 de julio de 2014 en La Habana. Más información disponible en http://www.celep.rimed.cu/

[11] Los Ministros de Educación de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos, reunidos en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia, para la Quinta Reunión de Ministros de Educación adoptaron este Compromiso, cuyo texto integro puede consultarse en http://web.oas.org/childhood/ES/Lists/Recursos%20%20Politicas%20OEA/Attachments/10/2.%20Compromiso_Hemisf%C3%A9rico_2007.pdf

[12] En septiembre de 2011 se realizó en Lima, Perú el I Encuentro Interamericano de RSE por la Primera Infancia. Más información disponible en http://web.oas.org/childhood/es/Paginas/Temas/Actividades-Detalle.aspx?nId=6&aId=9#.UkHQ_YYah5w. En octubre de 2012 se realizó en Cali, Colombia el II Encuentro Interamericano de RSE por la Primera Infancia. Más información disponible en http://www.redem.org/2-encuentro-interamericano-de-rse-y-primera-infancia/

[13] Al respecto Javier Rodríguez de la Fundación ARCOR, señala en el Diálogo del SIPI que “desde la perspectiva de la empresa, se trata de asumir que la actividad empresarial impacta en los derechos del niño. Incorporar este posicionamiento implica generar políticas específicas dentro de la empresa para promover y respetar los derechos de la infancia. Los derechos de los niños no forman parte de la agenda prioritaria de las empresas”. El Diálogo completo puede consultarse en http://www.sipi.siteal.org/sites/default/files/sipi_publicacion/dialogo_sipi_javier_rodriguez.pdf



También debe considerarse la inclusión de la primera infancia en los encuentros vinculados con el proyecto Metas Educativas 2021, que impulsa la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI)[14]. Por otra parte, se han realizado 3 reuniones internacionales de legisladores y ex legisladores por la primera infancia en México (2011), en Perú (2012) y en Brasilia (2013). Parlamentarios y ex parlamentarios llamados a generar un movimiento para encarar conjuntamente el desafío de la atención integral de la primera infancia[15].

A su vez, el Sistema de la Integración Centro Americana (SICA), ha promovido el desarrollo de un Plan Regional de Atención Integral a la Primera Infancia 2012-2021 que se llama PRAIPI[16]. En este marco, recientemente han realizado aquí, en Panamá, una conferencia sobre primera infancia y prevención de la violencia[17].

Los países del Caribe también han estado activos en materia de primera infancia. Cuentan con un grupo de trabajo que se llama Working Group on Comprehensive Development of Early Chilhood que le da un enfoque coherente a los trabajos de varios estados del Caribe Anglófono.

Por otro lado, en la región contamos con instituciones del sector privado que están brindando un gran apoyo, como la Fundación Carlos Slim[18], la Fundación Alas[19] y la Fundación ARCOR[20]. Desde otra perspectiva, son actores no tradicionales que entran en escena, con iniciativa, trabajando en algunos programas concretos.

---

[14] En el año 2008 los ministros de Educación de los países de Iberoamérica asumieron el compromiso de hacer efectiva la propuesta "Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios", proponiéndose avanzar en la elaboración de sus objetivos y mecanismos de evaluación regional, en armonía con los planes nacionales. Esta iniciativa condensa los desafíos educativos para la región en 11 metas generales, cada una de las cuales contiene determinadas metas específicas. En particular, la meta general tercera apunta a "Aumentar la oferta de educación inicial y potenciar su carácter educativo" e incluye dos metas específicas: "Aumentar la oferta de educación inicial para niños y niñas de 0 a 6 años" y "Potenciar el carácter educativo de esta etapa y garantizar una formación suficiente de los educadores que se responsabilizan de ella".
Por su parte, el quinto número del Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina *Metas educativas 2021: Desafíos y oportunidades*, ofrece un panorama general de la situación educativa en la región que permite identificar y destacar ciertos desafíos que se deben considerar en el proceso de avance hacia el logro de cada una de las metas. El Informe completo puede consultarse en
http://www.siteal.iipe-oei.org/informe_2010
Más información sobre la iniciativa *Metas 2021* disponible en http://www.oei.es/metas2021/index.php

[15] Estos encuentros tienen como objetivo general "promover e instalar un movimiento hemisférico de legisladores a favor de la Primera Infancia que impulse un proceso de abogacía, sensibilización y comunicación social, en torno a la atención integral de calidad para todos los niños y niñas en la edad temprana." Más información sobre los compromisos y el estatuto de la "Red Hemisférica de Parlamentarios y Ex parlamentarios por la Primera Infancia" disponible en
http://www.redem.org/files/RED%20DE%20LEGISLADORES%20Y%20EXLEGISLADORES%20FINAL%20REV%20(5)%20(1).pdf

[16] El documento de presentación del PRAIPI ofrece un enfoque conceptual para el abordaje de la atención integral de la primera infancia en la región centroamericana. Además, plantea la visión, misión, objetivos y líneas estratégicas de las acciones de la región en la materia. Asimismo, reconoce a los diferentes actores involucrados en la implementación de este instrumento y lista algunos mecanismos necesarios para su evaluación. El texto integro de este documento puede consultarse en http://tinyurl.com/ogqcnvk

[17] Más información acerca de la conferencia "Prevención de la violencia desde la primera infancia" disponible en http://www.mides.gob.pa/?p=10661

[18] Más información sobre la Fundación Carlos Slim puede consultarse en
http://www.carlosslim.com/responsabilidad.html

[19] Más información sobre la Fundación Alas puede consultarse en http://www.fundacionalas.org/es

[20] Más información sobre la Fundación Arcor puede consultarse en
https://www.fundacionarcor.org/esp_home.asp

¿En qué instancias y de qué modo UNICEF articula acciones con el sector privado y las Organizaciones de la Sociedad Civil para la implementación de políticas orientadas a la primera infancia?

UNICEF tiene oficinas en casi todos los países de la región. Es a ese nivel que se define el marco de acción, se identifican las prioridades y se elaboran los programas. El nivel de involucramiento con el sector privado depende de la estrategia adoptada por cada país. Pero en materia de políticas públicas, tenemos algunos lineamientos que configuran nuestro rumbo y uno de ellos apunta al involucramiento de la comunidad.

En muchos países, los desafíos vinculados con la primera infancia han sido puestos en la agenda no sólo por UNICEF, sino que ha habido una fuerte incidencia de las organizaciones de la sociedad civil. En otros países el trabajo es fundamentalmente con el gobierno.

Como UNICEF trabaja desde una aproximación que hace foco en los derechos del niño, no limita su accionar a un sector, sino que aborda los múltiples aspectos que tienen que ver con el desarrollo. Es por esto que nos relacionamos con los ministerios de educación, de salud, los ministerios de planificación, los de finanzas. Además trabajamos con otras instancias del estado como el poder judicial, las Defensorías del Pueblo. Por ejemplo, hemos estado muy activos en la abogacía para la universalización del registro civil de nacimiento. También estamos comprometidos con otras dimensiones que a veces no vienen rápidamente a la mente cuando pensamos en el desarrollo infantil temprano, como la prevención de la transmisión vertical del VIH SIDA[21].

¿Cuáles son las acciones más destacables de UNICEF en la región latinoamericana?

Ante todo, destaco la participación activa de UNICEF en todos los eventos señalados. Es allí donde se asumen los compromisos a nivel global o regional que luego deben concretarse en cada país.

Por otro lado, es destacable la tarea vinculada con el intercambio de experiencias entre los países. Creemos firmemente que hay muchos problemas en la región, pero que también la región tiene las respuestas. Sólo hay que poder identificarlas y darlas a conocer.

En cuanto a la cooperación sur-sur, cabe mencionar el apoyo que Chile ha dado a otros países, como Haití. UNICEF ha sido activo en apoyar ese intercambio,

[21] UNICEF se centra en cuatro esferas relacionadas con el VIH/SIDA: prevención, atención, tratamiento y protección. Estos aspectos se extienden desde el embarazo hasta la infancia, la adolescencia y la juventud, e incluyen tanto a las madres como a los niños. Algunos datos correspondientes al año 2009 (1) todos los días, cerca de 1.000 bebés se infectaron con el VIH durante el embarazo, el parto o la lactancia (2) a escala mundial, hay aproximadamente 1,4 millones de mujeres embarazadas que viven con el VIH en países de ingresos bajos y medios (3) Sólo el 26% de las mujeres embarazadas que viven en estos países realizaron las pruebas del VIH (4) se estima que el 53% de las mujeres embarazadas que viven con el VIH en el mundo en desarrollo recibieron medicamentos antirretrovirales para evitar transmitir el virus a sus bebés.
Más información disponible en http://www.unicef.org/spanish/aids/index_action.html

como también hemos apoyado la sistematización de la experiencia "Educa a tu hijo" de Cuba[22], registrando cómo ha sido la adaptación y la influencia de este programa en otros países de la región. Se trata de un programa emblemático porque ha alcanzado la cobertura universal y porque ofrece un acompañamiento del sector salud que empieza con las madres gestantes y es permanente. Debemos considerar que "Educa a tu hijo" comenzó a gestarse en la década de 1980 pero tuvo su mayor impulso hacia el año 1994. Si bien el país estaba atravesando un período de fuerte crisis, vemos que fortaleció y amplió un programa de esta naturaleza, demostrando que cuando hay crisis es cuando más esfuerzos debemos hacer por la primera infancia.

Por otra parte, hemos hecho hincapié en conocer los patrones de crianza de los pueblos indígenas y afrodescendientes. Es fundamental comprender que en el desarrollo infantil no se encuentran siempre las mismas formas de conceptualizar a la infancia y de relacionarse con ella. Es necesario apoyar a los países para que los programas de atención a la primera infancia sean culturalmente apropiados y tomen en consideración los saberes previos de la comunidad.

La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño promueve la adopción del enfoque de protección integral de derechos para el proceso de diseño e implementación de políticas. ¿En qué medida considera que los países han avanzado en la incorporación de este enfoque? ¿Cómo trazaría el mapa de la región?

Varios países han adoptado una visión integral del desarrollo. Hay que tener en cuenta que no es fácil el trabajo intersectorial, cualquiera que trabaje con instituciones del estado sabe las dificultades que hay. A veces no es falta de voluntad política, es simplemente que no se encuentran los mecanismos de articulación y a eso se añaden visiones demasiado sectorializadas.

La intersectorialidad es, sin dudas, una de las tareas pendientes. Los obstáculos para implementar un sistema integral de protección de derechos están dentro del mismo funcionamiento del Estado. Al momento de pensar políticas, persiste la tendencia a enfocar en áreas del Estado más que en las necesidades y derechos de las personas.

---

[22] La política "Educa a tu hijo" está dirigido a lograr el desarrollo integral de los niños y niñas que no asisten a instituciones infantiles, desde antes del nacimiento hasta su ingreso a la escuela. Tiene un carácter comunitario y eminentemente intersectorial y toma como núcleo básico a la familia, la que orientada, es la que realiza las acciones educativas con sushijos desde las primeras edades en el hogar. Más información puede consultarse en la base de políticas del SIPI disponible en http://www.sipi.siteal.org/politicas/274/programa-educa-tu-hijo



Muchas de las dificultades para implementar políticas intersectoriales se relacionan con la imposibilidad de establecer vasos comunicantes entre áreas del Estado que permitan la planificación conjunta de acciones. Es necesario lograr que las instancias de coordinación supra ministeriales cuenten con un fuerte apoyo político.

Algunos países, por ejemplo Chile, han desarrollado una instancia de coordinación intersectorial para la primera infancia. En Brasil se ha venido trabajando a nivel municipal. Es destacable la movilización de las comunidades y de las autoridades municipales en lo que es la atención de la primera infancia. El Salvador y algunos estados de México también han avanzado en la incorporación del enfoque promovido por la Convención. Colombia es otro gran ejemplo porque ya lleva varias décadas trabajando en el desarrollo integral de la primera infancia. Otro país que ha marcado un hito es Perú, con todo el trabajo que se ha hecho en las áreas rurales e involucrando a las comunidades indígenas. Nicaragua también viene haciendo esfuerzos notables mediante el programa “Amor”[23].

Las políticas orientadas al desarrollo integral de la primera infancia forma parte de la agenda de gobierno en la mayoría de los países. El punto en donde hay diferencias es en su nivel de realización.

Frente al desafío de implementar un sistema integral de protección de derechos, hay países donde el punto de entrada es la educación y otros donde el punto de entrada es la salud[24].

[23] La política nicaragüense “Amor” consta de 5 componentes: 1) Reinserción escolar, familiar y comunitaria de los niños que viven en situación de calle; 2) Reinserción familiar (en los casos posibles) de niños y niñas que viven internados en centros de protección especial, y ubicación en hogares sustitutos de aquellos niños y niñas que por distintas razones no pueden regresar con sus familias; 3) Creación de Centros de Desarrollo Infantil para niños y niñas de madres que trabajan; 4) Inscripción en el Registro Civil de aquellos niños y niñas que no estén registrados; 5) Atención especializada de niños y niñas con discapacidades. Más información puede consultarse en la base de políticas del SIPI disponible en http://www.sipi.siteal.org/politicas/337/programa-amor

[24] En línea con estas afirmaciones, en el Cuaderno del SIPI: *El enfoque de Protección Integral de los Derechos de la Primera Infancia en América Latina* se señala que: “las estrategias de protección de los derechos deben abarcar las múltiples dimensiones que supone el desarrollo infantil. Como es de esperar, estas no pueden ser abordadas por una sola entidad pública, de lo cual se desprende el principio de intersectorialidad de las políticas. La intersectorialidad se concibe como un medio para abordar la complejidad que deriva de la multiplicidad de dimensiones implicadas en la protección integral de derechos. Esta perspectiva supone el involucramiento de distintos actores e instituciones para dar respuesta a las necesidades que surgen de un enfoque multidimensional del desarrollo infantil. Por ello, un sistema integral debería abarcar a todos los actores e instituciones implicados en el bienestar de la infancia”
El texto completo puede consultarse en
http://www.sipi.siteal.org/sites/default/files/sipi_publicacion/sipi_cuaderno_integralidad_20132708.pdf
Para más información se sugiere consultar el informe de la UNESCO *Coordinación Intersectorial de Políticas y Programas de la Primera Infancia: Experiencias en América Latina* disponible en
http://www.oei.es/pdfs/coordinacion_intersectorial_politicas_programas_primera_infancia.pdf

Usted mencionó que UNICEF hace hincapié en el involucramiento de la comunidad ¿Cómo se articularían las estrategias para mejorar la atención y la educación de la primera infancia con los mecanismos participativos?

La participación de la comunidad es absolutamente importante, porque puede ofrecer pistas que los tomadores de decisiones no habían identificado y porque puede aportar con creatividad.

Cuando una comunidad quiere hacer algo, puede dar muchas posibles respuestas, porque se siente involucrada. La participación de la comunidad puede darse a varios niveles, tanto en la identificación de las políticas necesarias, en su diseño y en su implementación como en ejercicio de un rol de veeduría social que permita tener los canales para reclamar cuando los derechos no se están reconociendo, cuando hay disfunciones. Muchas veces, la implementación de la política a nivel local dista considerablemente de lo que era dentro de la cabeza de quienes la planificaron.

El hecho de que una comunidad desempeñe un rol activo de veeduría, de participación y de reclamo cuando los derechos no se cumplen, refuerza los programas, garantiza su implementación y fortalece la democracia en su conjunto.

Muchas veces se cree que se está involucrando a la comunidad porque se pone a un grupo de madres a cocinar para dar la comida a los niños. Cuando hablamos de participación de la comunidad no nos referimos a eso. No se trata de conseguir mano de obra para que un programa se pueda implementar. Se trata de invitar a la comunidad a participar en la toma de decisiones, en la evaluación y en la veeduría. En Perú, por ejemplo, se avanzó mucho en lo que tiene que ver con la participación de la comunidad. Desde los años 70 se desarrollaron programas con fuerte participación comunitaria, como los “Wawa wasis” o “Wawa Uta” (casa de niños en quechua y en aymara, respectivamente)[25].

¿Cuál es el balance que hace UNICEF acerca de los principales logros de la última década y los principales desafíos pendientes en torno al desarrollo de programas de atención y educación de la primera infancia y del nivel inicial? Ante todos los retos que identifica para la región ¿Cuál es el rol de UNICEF?

Si bien es cierto que la primera infancia ocupa un lugar destacado en la agenda regional, debemos seguir insistiendo para que los programas de atención y educación de este grupo

[25] Los wawa wasis- wawa uta fueron las primeras casas de niños de comunidades quechuas y aymaras, organizadas para ofrecer una alternativa de atención a niños y niñas sin acceso a una educación formal, reconociendo la importancia del rol educador que tiene la comunidad de la zonas rurales y urbanos marginales. Constituyeron un modelo innovador de cuidado y educación para la primera infancia en las zonas rurales del Perú, que se propuso brindar una atención de calidad, considerando las características culturales de la comunidad de pertenencia. Los wawa wasis- wawa uta fueron extendidos a nivel nacional deviniendo en el actual Programa No Escolarizado de Educación Inicial (PRONOEI). La cobertura actual del PRONOEI incluye niños y niñas de 3 a 5 años de zonas urbano marginales y rurales del todo el país. Opera a nivel nacional y dentro del sistema de Educación Inicial en la alternativa de atención no escolarizada.

se conviertan en políticas de Estado, que trasciendan a los gobiernos. Lamentablemente, muchas veces los programas otorgan visibilidad política al gobierno de turno y en cuanto cambian los gobiernos resultan desmantelados porque se lo asocia a la gestión anterior. La continuidad de las políticas es un deber de los gobernantes y sólo es posible si los diferentes actores se involucran en todos los procesos.

Tenemos algunos desafíos por delante que tienen que ver con ayudar a los países para que logren una mayor y mejor inversión en la primera infancia, visibilizar lo que efectivamente se hace por los niños en sus primeros años de vida e introducir temas que no están en agenda y que son importantes.

Considerando la última década, se registran importantes avances en la cobertura del nivel inicial, pero la calidad sigue siendo un problema, sobre todo cuando hablamos de las áreas más pobres. No puede haber una atención pobre para los pobres. Debemos considerar que en términos de acceso aún queda mucho por hacer, sobre todo para los niños de 0 a 3 años. Aunque también tenemos una gran tarea pendiente con los niños de 3 a 6, ya que en América Latina no todos los niños cursan, al menos, un año de preescolar. Ni en un tramo ni en el otro, estamos cerca de una universalización[26].

En cuanto a la calidad, necesitamos mejores recursos humanos, es importante que se los preparare con una visión integral del desarrollo infantil y que no se formen con una visión sectorializada. Asimismo, es necesario trabajar más en torno al momento de la transición de un período al otro. Hay que pensar en las capacidades que se van desenvolviendo en el niño para acompañarlo en el ingreso a la primaria. La Convención refiere a la primera infancia, considerando el periodo que va de los 0 a los 8 años. En este sentido, los dos primeros años de la escuela primaria ameritan mucha más atención de la que le estamos prestando hasta ahora. Estudios que ha hecho UNICEF demuestran cómo durante los dos primeros años del nivel primario se crea una exclusión educativa fuertísima. En ciertos países de América Latina se registran altas tasas de repetición en los primeros años de la escuela primaria. Un niño que a los 8 años ya ha repetido dos veces el primer grado se ve afectado en su autoestima. Por eso es preciso mirar esta transición y estar más atentos a los primeros años de la primaria.

Frente a este panorama, UNICEF apoya a los países en la revisión de sus marcos legales y en la identificación de programas, contribuir en la identificación de posibles pistas para resolver los problemas, fomentar la cooperación horizontal entre países latinoamericanos y dar a conocer las mejores prácticas.

---

[26] En el cuaderno del SITEAL “La expansión educativa del nivel inicial durante la última década” se señala que “en la última década se registran importantes avances en relación a la educación de los más pequeños, adquiriendo cada vez una mayor relevancia esta temática en la agenda educativa de la región. Respecto de los procesos de escolarización en el grupo poblacional de 5 años (edad teórica en la mayoría de los países correspondiente al último ciclo del nivel inicial), se observan importantes adelantos en relación a las “batallas de reconocimiento”. Los avances en materia legislativa que han dado lugar a la implementación de la obligatoriedad para este ciclo impactaron de manera importante en términos de expansión educativa en este grupo etario, en particular en aquellos sectores que se encontraban históricamente relegados de este proceso. La implementación de la obligatoriedad implicó, en este sentido, una ampliación de derechos, presionando a los estados a un mayor compromiso en términos de oferta educativa. Sin embargo, si bien esta tendencia general es alentadora, aún existen brechas entre países y también entre grupos sociales. El texto completo puede consultarse en
http://www.siteal.iipe-oei.org/cuadernos/465/la-expansion-educativa-en-la-educacion-inicial